ŁUKASZ FOLAK

Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym

1 Wartość dobra rodziny jako element aksjologii prawa administracyjnego

Aksjologiczne nacechowanie uregulowań normatywnych we współczesnym demokratycznym państwie prawnym jest niewątpliwe. Prowadzenie badań dotykających problematyki wartości odzwierciedlanych w aktach prawa wydawanych przez ustrojodawcę i ustawodawcę, jest nie tylko metodologicznie konieczne, lecz pozwala również na prowadzenie kompleksowego dyskursu prawniczego oraz na całościową, dogłębną analizę danej gałęzi prawa pozytywnego. Nie można pominąć, iż zasadność refleksji aksjologicznej na gruncie prawa administracyjnego wyznaczają: gruntowne przewartościowania w prawodawstwie i doktrynie jurystów w ostatnich dekadach, niebywałe tempo życia społecznego i zmian w sferze publicznej — implikujące potrzebę najwyższej staranności w procesie formułowania celów osiąganych w trakcie światłej działalności organów administracji publicznej; czy zmienność i rozciągłość norm prawa administracyjnego, generująca — w procesie stosowania prawa — obowiązek dyscypliny aksjologicznej, zwłaszcza podczas egzegezy regulacji normatywnych[1]. W wypowiedziach przedstawicieli nauki dostrzega się wagę prowadzenia rozważań na zarysowanym polu badawczym. Jak zauważył Zbigniew Cieślak: „Właściwe zinwentaryzowanie wartości osadzonych w prawie, szeroka wiedza o ich treściowych i funkcjonalnych relacjach, identyfikacja pól kolizji wartości i określanie ich granic dają ustawodawcy użyteczne narzędzie tworzenia sprawnych ukła-

[1] Z. Cieślak: *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce — próba oceny*. „Studia Iuridica" 2000, T. 38, s. 59.

dów administracyjnych, a stosującemu prawo ułatwiają interpretację przepisów prawnych"[2].

Prawodawca, biorąc pod uwagę aksjologię konkretnego systemu normatywnego, dokonuje podziału, a także gradacji dóbr oraz wartości, które ulegają nieustannym przeobrażeniom. W związku z tym, aksjologia ta jest skonsolidowana ze zbiorem relatywnie uporządkowanych ocen i regulacji, przyjmowanych za wzorzec (punkt odniesienia) w procesie wartościowania[3]. W nowoczesnym prawie administracyjnym *explicite* tkwią podstawy aksjologiczne (ugruntowujące normy tej dziedziny i jednocześnie ustanawiające ich podstawy), a dodatkowo — obowiązywanie regulacji administracyjnych dostarcza nowych, zewnętrznych wartości. Stąd, wszelkie normy prawa administracyjnego powinny mieć swoje uzasadnienie aksjologiczne (tzw. uzasadnienie aksjologiczne normy prawnej), winny być oparte na wartościach[4]. Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać na zarówno immanentną, jak i zewnętrzną genezę wartości wyodrębnianych w nauce prawa administracyjnego. Jak zauważono przecież w piśmiennictwie, prawo administracyjne jest dziedziną normatywnej i organizatorskiej aktywności Państwa, która szeroko ingeruje w sferę prywatności i wolności jednostki. W związku z tym, zasady etyczne działalności legislacyjnej i poczynań egzekutywy w obrębie prawa administracyjnego są wyznacznikiem dla jego obywatelskiej akceptacji oraz świadczą o prawidłowości relacji łączących organy administracji publicznej i adresatów ich działań. Z tego tytułu, obowiązujący w polskim prawie system aksjologiczny — określony orzecznictwem sądów, a wzmacniany przez prawo wspólnotowe i międzynarodowe — powinien być rygorystycznie przestrzegany w procesie konkretyzacji normy generalnej i abstrakcyjnej w indywidualnym przypadku. Kiedy system normatywny jest niekoherentny, labilny, wewnętrznie sprzeczny, gdy występuje niedobór instrumentów egzekwowania prawa, juryści stają często wobec konieczności określenia swojego stanowiska wobec zaistniałych dysfunkcji[5].

Przedmiotem niniejszego opracowania jest charakterystyka wartości dobra rodziny na kanwie *ius publicum* — prawa administracyjnego. Trzeba na marginesie zauważyć, iż wspomniane dobro prawne jest chronione również na mocy regulacji cywilnoprawnych (głównie w zakresie uregulowań ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy[6]), pracowniczych (normy prawa pracy[7] — dotyczące ochrony stosunku pracy, urlopów związanych z macierzyń-

[2] Ibidem.

[3] J. Wróblewski: *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*. Wrocław 1985, s. 226.

[4] J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2014, s. 116—117.

[5] Z. Szonert: *Aksjologia prawa i orzecznictwa sądowo-administracyjnego*. W: *Prawość i godność. Księga pamiątkowa na 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*. Red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz. Lublin 2003, s. 301—302.

[6] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 583 ze zm., dalej zwana: k.r.o.

[7] Art. 87 § 1 pkt 1 i 2, art. 148 oraz art. 176—189[1] ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

stwem, a także szczególnych warunków pracy kobiety w ciąży; regulacje z zakresu ubezpieczeń społecznych[8]) oraz karnoprawnych (za pomocą unormowań prawa karnego materialnego[9], m.in. — w zakresie możliwości zastosowania wobec oskarżonego środków karnych, m.in. nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym; a także poprzez penalizowanie czynów przeciwko rodzinie i opiece). Zatem, dobro rodziny jest chronione w sposób kompleksowy poprzez regulację każdej z wiodących gałęzi prawa stanowionego. Dla uzasadnienia powyższego poglądu warto przywołać tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, gdzie stwierdzono, że: „z przepisów art. 18 oraz art. 72 ust. 1 Konstytucji RP wynika prawo rodziny do zapewnienia ochrony ze strony państwa przed ewentualnymi przestępstwami przeciwko rodzinie. Ochrona taka winna być również realizowana w dziedzinie prawa administracyjnego poprzez wymeldowanie osoby, która ma postawiony zarzut znęcania się nad rodziną, z miejsca stałego pobytu gdzie zamieszkują także członkowie rodziny". W uzasadnieniu przytoczonego judykatu organ władzy sądowniczej zważył na obowiązek organów państwowych, by w myśl uwzględnienia dobra rodziny, podjąć aktywność zmierzająca do zagwarantowania rodzinie bezpieczeństwa i spokojnej egzystencji. Co więcej, przy ocenie zasadności skargi Sąd wziął pod uwagę konieczność realizowania postulatu spójności systemu prawnego w zakresie ochrony rodziny[10].

2 Konstytucyjne podstawy wartości dobra rodziny

Prawo administracyjne materialne bywa powszechnie nazywane skonkretyzowanym prawem konstytucyjnym. W związku z tym, dla scharakteryzowania dobra rodziny — jako wartości najbardziej rozległej dziedziny prawa publicznego — niepodobna pominąć aktu o najwyższej mocy w systematyce *fontes iuris oriundi*. Wykładnia unormowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[11] prowadzi do wniosku, iż ustrojodawca traktuje dobro rodziny jako wartość szczególnie chronioną. Zgodnie z art. 18 Ustawy Zasadniczej — małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast na mocy art. 71 ust. 1, którym ustanowiono regułę, iż Państwo w swojej polityce społecznej i gospo-

[8] Art. 29—35 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 159 ze zm.).

[9] Art. 41a oraz art. 206—211a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.).

[10] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2010 r., III SA/Łd 253/10, CBOSA.

[11] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej zwana: Konstytucja, Ustawa Zasadnicza.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

darczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych — została wprowadzona *expressis verbis* wartość dobra rodziny.

Na wspomniane dobro należy zważać, ustanawiając oraz stosując uregulowania z zakresu działalności polegającej na zaspokajaniu potrzeb, rozwiązywaniu problemów społecznie relewantnych oraz rozwijaniu założeń porządku gospodarczego i ekonomicznego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „Postanowienia konstytucji […] stanowią wyraźne wskazanie zarówno dla ustawodawcy zwykłego jak i dla organów stosujących prawo. Z całą pewnością racjonalny ustawodawca konstytucyjny, stanowiąc powołane […] normy kierował się świadomością wartości rodziny w życiu społecznym i znaczenia tej podstawowej komórki dla istnienia i funkcjonowania narodu. Jednocześnie nakazując generalną troskę o dobro każdej rodziny przesądził, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy »szczególnej« — to jest wykraczającej poza zakres »zwykłego« uwzględniania jej potrzeb. Pojęcie »uwzględniania dobra rodziny« jest trudne do zdefiniowania, bowiem o tym, co jest z owym dobrem zgodne decyduje ustawodawca w granicach politycznego uznania, choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez Ustawę Zasadniczą. Natomiast »szczególna pomoc« ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie”[12]. W innym z judykatów — Trybunał zwrócił uwagę na konieczność realizowania i eksponowania dobra rodziny w działalności legislacyjnej, akcentując, iż: „W rozdziale I Konstytucji, określającym podstawy ustroju Rzeczypospolitej, znajduje wyraz zasada sformułowana w art. 18, iż małżeństwo i rodzina […] »znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej«. Również art. 71 Konstytucji zobowiązuje Państwo do szczególnej troski o dobro rodziny. Zasady te nakładają na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa sprzyjającego tworzeniu właściwych warunków funkcjonowania rodziny”[13]. Biorąc pod uwagę te rozważania, zasadne jest wyodrębnienie konstytucyjnego standardu ochrony dobra rodziny, który winien być uwzględniany w działalności legislacyjnej, jurysdykcyjnej i judykacyjnej[14].

Trzeba zauważyć, iż ustrojodawca słusznie nie definiuje dobra rodziny. Pojęcie to pozostaje więc klauzulą generalną, interpretowaną w konkretnym i indywidualnym przypadku, który jest określony zaistniałym stanem faktycznym. Jak zauważono w literaturze, klauzula generalna to zwrot niedookreślony, zawarty w regulacji prawnej, oznaczający cechy występujące w grupie społecznej — do których się odnosi, poprzez konieczność uwzględnienia wspominanych cech, przy prowadzeniu ustaleń stanu faktycznego, który może być odzwierciedlo-

[12] Wyrok TK z dnia 8 maja 2001 r., P 15/00, Baza Orzeczeń TK.

[13] Wyrok TK z dnia 19 maja 2003 r., K 39/01, Baza Orzeczeń TK.

[14] Zob. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2011 r., II FSK 488/10, CBOSA.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

ny w treści tej normy[15]. Co więcej, w prawoznawstwie dostrzega się szczególną doniosłość klauzul generalnych, które mają wymiar aksjologiczny, odsyłają do pozaprawnych systemów wartości[16]. W świetle powyższych kryteriów, bezdyskusyjne jest zaliczenie do klauzul generalnych dobra rodziny, czy dobra dziecka[17].

Jak zauważył A. Grzejdziak, dobro rodziny „obejmuje zarówno aspekt materialny, duchowny, jak i moralny jej istnienia i funkcjonowania"[18]. Dodatkowo, przywołane regulacje wyznaczają konieczność realizowania zasad: pomocniczości (oznaczającej pomoc rodzinie, a nie — przejmowanie przez państwo funkcji i zadań rodziny) i interwencji (obejmującej uprawnienia państwa do władczego ingerowania w sferę życia rodziny, kiedy to zagrożone są prawa i interesy jej członków)[19].

Warto rozstrzygnąć, czy norma art. 18 lub art. 71 ust. 1 Ustawy Zasadniczej kreuje publiczne prawo podmiotowe, rozumiane jako uprawnienie strony postępowania administracyjnego (podmiotu praw lub obowiązków) do uzyskania zgodnego z prawem, racjonalnego, celowego, wypełniającego zasady proporcjonalności oraz równości rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Na postawioną kwestię należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Przywołane regulacje są normami programowymi, deklaracjami, podlegającymi ugruntowaniu na przestrzeni regulacji materialnoprawnych. Nie mogą być one samodzielną podstawą aktu konkretyzacji praw lub obowiązków (na podstawie art. 8 ust. 1 Konstytucji), lecz można je uwzględnić w uzasadnieniu normatywnym. Zgodnie z nomenklaturą wprowadzoną przez Lecha Garlickiego należy dopuścić współstosowanie ornamentacyjne (rozstrzygnięcie zapada na podstawie regulacji ustawowej, a przepis Konstytucji powoływany jest jedynie wzmacniająco) lub współstosowanie interpretacyjne (odkodowanie normy prawnej zarazem na podstawie ustawy, jak i Konstytucji)[20] przywołanych norm najwyższego prawa Rzeczypospolitej. Zgodnie z *communis opinio doctorum*, publiczne prawo podmiotowe jest związane z (określoną normą kompetencyjną) obowiązkiem organu administracji publicznej; ma ono charakter konkretny (jednoznaczne roszczenie jednostki aktualizuje obowiązek organu — realizacji uprawnień, będących przedmiotem żądania). Jak zauważył Wojciech Jakimowicz, dokładnie analizując wskazane „pojęcie — narzędzie" prawa administracyjnego[21]: „Roszczenie charakteryzuje prawo

[15] Z. Radwański, M. Zieliński: W: *System prawa prywatnego, tom I, Prawo cywilne — część ogólna.* Red. M. Safjan. Warszawa 2007, s. 335.

[16] Z. Radwański: *Prawo cywilne — część ogólna*. Warszawa 2009, s. 44.

[17] Por. L. Leszczyński: *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*. Kraków 2001, s. 21.

[18] A. Grzejdziak: *Prawo do wychowania w rodzinie*. W: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Red. B. Banaszak, A. Preisner. Warszawa 2002, s. 467—468.

[19] K. Święch: *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*. Warszawa 2013, s. 50—51.

[20] L. Garlicki: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji — tezy referatu*. W: Idem: *Konstytucja RP w praktyce*. Warszawa 1999, s. 12 i nast.

[21] Termin zaproponowany przez F. Longchamps'a.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

podmiotowe i zawiera się w tym prawie, chociaż go nie wyczerpuje”[22]. Jak dalej zaznacza autor — treścią publicznego prawa podmiotowego jest uprawnienie do skutecznego domagania się jednostki od państwa lub wspólnoty samorządowej za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, ściśle określonego przez prawo zachowania się, odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego[23].

Przytoczone przepisy Ustawy Zasadniczej, dotyczące ochrony rodziny, należy uznać za tzw. normy programowe. Normy te wyznaczają w generalny sposób cele prawodawcze i kierunki aktywności państwa w wielorakich obszarach[24]. Nadto, jak zauważono w piśmiennictwie, postanowienia programowe zawarte w Konstytucji RP, nie formułują praw podmiotowych oraz są pozbawione bezpośredniej skuteczności. Nie nakładają ostatecznych obowiązków na adresatów tych norm, jednakże określają obowiązki *prima facie*[25].

Trzeba więc przyjąć w przedmiotowej sprawie, podejście bardziej zniuansowane i stwierdzić, iż publiczne prawa podmiotowe wynikają z norm ustaw szczególnych prawa administracyjnego, którego przepisy służą ochronie wartości dobra rodziny. W tym kontekście, Konstytucja określając nakaz ochrony dóbr, wprowadza publiczne prawo podmiotowe do tej właśnie ochrony[26], która dokonuje się w aktywności egzekutywy, korzystającej z kompetencji administracyjnej przy wyznaczaniu praw i obowiązków na podstawie przepisów kompetencyjnych ustaw szczegółowych.

3 Rodzina jako podmiot prawa administracyjnego

Aby rozwinąć zagadnienie dobra rodziny, jako wartości w porządku administracyjnoprawnym, warto scharakteryzować rodzinę jako podmiot tegoż prawa. Ustawy szczegółowe prawa administracyjnego zawierają legalną definicję rodziny. Rozumienie rodziny na przestrzeni poszczególnych aktów prawa administracyjnego jest rozbieżne i wiąże się z celem konkretnej regulacji. Dla przykładu w art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[27], ujęto rodzinę jako osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Natomiast w art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[28], przez rodzi-

[22] W. Jakimowicz: *Publiczne prawa podmiotowe*. Warszawa 2002, s. 135.

[23] Ibidem, s, 218.

[24] M. Masternak-Kubiak: *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*. Wrocław 2013, s. 42.

[25] Zob. szerzej T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski: *Normy programowe w konstytucji.* W: *Charakter i struktura norm konstytucji*. Red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 104—112.

[26] J. Zimmermann: *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2014, s. 99—100.

[27] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., dalej zwana: u.p.s.

[28] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 114 ze zm., dalej zwana: u.ś.r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

nę rozumie się następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna[29].

Trzeba zauważyć, iż definicje te mają charakter instrumentalny, właściwy dla zamierzeń założonych przez ustawodawcę, realizowanych za pomocą stosowania uregulowań przywołanego aktu prawa powszechnie obowiązującego. Nie można im przypisać przymiotu uniwersalności, nie tylko w całym systemie prawnym, lecz również na gruncie interesujących nas uregulowań. W związku z tym, należy budować definicję rodziny, biorąc pod uwagę kontekst konstytucyjny. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Brak definicji rodziny w Konstytucji, nawet w świetle dokonujących się przemian społecznych, nie skutkuje brakiem możliwości zrekonstruowania tego pojęcia. […] W świetle przepisów konstytucyjnych za »rodzinę« należy zatem uznać każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi”[30].

Jak kształtuje się podmiotowość administracyjnoprawna rodziny? Jak zauważył Józef Filipek — podmioty prawne są powołane do jurystycznie istotnych zachowań na tle już istniejącego albo postulowanego porządku prawnego, ale również mają one być zdolne do korzystania z praw lub do wypełniania obowiązków w sferze określonej rzeczywistości. Podmiotowość prawna musi znajdować swoją genezę i sens wyodrębnienia w normach prawa materialnego. Innymi słowy, zdolność występowania w konkretnym postępowaniu jurysdykcyjnym, winna być zdeterminowana przesłankami podmiotowości wynikającymi z regulacji zawartych w szczegółowych ustawach materialnoprawnych. Analizując sytuację normatywną organu administracji publicznej oraz adresata jego autorytatywnego i jednostronnego rozstrzygnięcia autor stwierdza, iż podmiotem tym będzie każdy, kto wobec administracji publicznej ma uzyskać uprawnienia albo winien być zobowiązanym do zgodnego z normą prawną zachowania. Na skutek tego, strona, do której jest skierowany akt działania administracji publicznej, musi być uprzednio wyposażona zarówno w zdolność do posiadania uprawnień, jak i zdolność wykonywania obowiązków (a w tym podmiotową możliwość do ponoszenia w swoim imieniu odpowiedzialności za niewykonanie obowiązku)[31].

[29] Do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko. Nadto, w art. 3 pkt 16a u.ś.r. zdefiniowano rodzinę wielodzietną, jako rodzinę wychowującą troje i więcej dzieci mających prawo do zasiłku rodzinnego.

[30] Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, Baza Orzeczeń TK.

[31] J. Filipek: *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Kraków 1995, s. 223—226.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

Na gruncie interpretacji przepisów k.r.o. można spotkać pogląd wykluczający uznanie rodziny, jako grupy społecznej, za podmiot prawa. Wskazuje się, iż podmiotami praw i obowiązków są wyłącznie członkowie rodziny[32]. Również podmiotowość administracyjnoprawna rodziny na kanwie przepisów prawa administracyjnego jest nieoczywista i kontestowana. Uzyskanie statusu strony w konkretnym postępowaniu administracyjnym wiąże się z wykazaniem interesu prawnego (interesu indywidualnego), który jest przymiotem osób fizycznych i osób prawnych. Natomiast, reprezentantem interesu zbiorowego (publicznego) jest organ administracji publicznej, a niekiedy także organizacje społeczne, które uzyskały status podmiotu na prawach strony. Należy przyjąć więc za Naczelnym Sądem Administracyjnym oz. w Katowicach, iż rodzina „nie jest […] żadnym odrębnym podmiotem prawa. Żaden przepis prawa nie reguluje jej organizacji i reprezentacji, nie określa znamion umożliwiających jej identyfikację w procesie administracyjnym. Niewątpliwie pomoc, która według ustawy ma służyć rodzinie, jest pomocą mającą w rzeczywistości służyć wszystkim jej członkom, bo to oni wspólnie zamieszkują, wspólnie gospodarują, tworząc tę rodzinę. Przyjąć więc należy, że ustawodawca, określając »rodzinę« jako adresata pomocy, używa pewnego skrótu myślowego: zbiorczą nazwą obejmuje grupę osób fizycznych, z których każda ma, wynikający wprost z przepisów prawa adresowanych do »rodziny«, interes prawny w postępowaniu administracyjnym, dotyczącym udzielenia pomocy rodzinie”[33]. Mamy więc do czynienia z osobliwą legitymacją do udziału w postępowaniu — dane uprawnienie lub obowiązek może być realizowane przez przedstawiciela grupy osób, który *ex definitione* występuje w celu obrony uzasadnionego interesu całej tej zbiorowości.

4 Dobro rodziny i jego ochrona w prawie administracyjnym

Dobro rodziny należy do wartości konstytucyjnych, wydzielanych przedmiotowo, chronionych specjalnie przez prawo administracyjne. Jako że podstawy aksjologiczne prawa administracyjnego są niebywale złożone i skomplikowane — wyodrębnienie uniwersalnej hierarchii, przedstawiającej zależności gradacyjne pomiędzy poszczególnymi chronionymi dobrami jest karkołomne, jeżeli wręcz niewykonalne[34]. Nie ma jednak wątpliwości, iż w systemie aksjologicznym omawianej dziedziny *ius publicum*, pozycję wiodącą zajmuje wartość dobra człowieka. Celem istnienia norm prawa administracyjnego jest służenie dobru

[32] J. Winiarz: *Wprowadzenie/Małżeństwo, rodzina, prawa rodzinne*. W: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*. Red. K. Pietrzykowski. Warszawa 2012, s. 6.

[33] Wyrok NSA oz. w Katowicach z dnia 5 marca 2003 r., II SA/Ka 878/99, CBOSA. Podobnie — wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 września 2006 r., IV SA/Gl 735/05, CBOSA.

[34] J. Zimmermann: *Aksjomaty…*, s. 99—100.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

głównego adresata działań administracji publicznej. Co więcej, dobro jednostki winno być uwzględniane i chronione na każdym etapie tworzenia, jak i stosowania regulacji administracyjnoprawnych[35]. Dobro rodziny jawi się zatem jako szczególna kategoria dobra człowieka, dodatkowo wzmocniona (kwalifikowana), będąca wypadkową dobra grupy osób, połączonych więzią biologiczną, emocjonalną i majątkową.

Analizując ochronę wartości dobra rodziny w unormowaniach polskiego prawa administracyjnego, należy zdywersyfikować — na podstawie kryterium przedmiotu regulacji konkretnego zbioru norm prawnych — następujące pola efektów działalności ustawodawczej:

1) regulacje związane z zabezpieczeniem ekonomicznym i socjalnym rodziny (prawo pomocy społecznej);
2) regulacje prawnopodatkowe, dotyczące uprzywilejowania fiskalnego rodziny (prawo finansowe);
3) unormowania służące przeciwdziałaniu patologicznym, nielegalnym zjawiskom dotyczącym rodziny (komplementarne normy z zakresu tzw. pogranicza prawa karnego i administracyjnego);
4) ustrojowe i instytucjonalne ramy wspierania rodziny i jej członków (rodzinne prawo administracyjne — w tym: ustrój organów ochrony praw członków rodziny);
5) uregulowania proceduralne związane ochroną prawną rodziny (postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne).

Oczywiście, należy *a limine* zwrócić uwagę, iż w przedmiotowym opracowaniu nie ma miejsca na szczegółowe opisanie oraz rozwijanie wszystkich kazuistycznych zagadnień, związanych z ochroną dobra rodziny w polskim porządku prawnym. Zestawienie to ma więc charakter względnie wyczerpujący i jego celem jest zasygnalizowane najważniejszych unormowań, stanowiących gwarancje funkcjonowania rodziny.

Do wiodących aktów prawnych, dotyczących zabezpieczenia ekonomicznego i socjalnego rodziny, należą: u.p.s.; u.ś.r.; ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów[36] — zawierająca rozwiniętą preambułę; ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny[37]; ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudniania i instytucjach rynku pracy[38]; ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych[39].

Stosownie do art. 2 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 u.p.s. — pomoc społeczna ma na celu umożliwienie rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby

[35] J. Zimmermann: *Prawo*…, s. 118—119.
[36] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 859 ze zm., dalej zwana: u.p.o.u.a.
[37] Dz.U. z 2014 r., poz. 1863, dalej zwana: u.k.d.r.
[38] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 149 ze zm., dalej zwana: u.p.z.
[39] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 996 ze zm., dalej zwana: u.d.m.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

oraz możliwości i polega ona na wspieraniu rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia jej życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Jak wskazuje się w literaturze, prawo pomocy społecznej jest jedną ze szczegółowo wyodrębnionych podgałęzi prawa administracyjnego. Co więcej, zwraca się uwagę, iż jedną z wiodących funkcji administracji publicznej, we współczesnym prawie administracyjnym jest tzw. działalność świadcząca (organizatorska), a regulacje dotyczące pomocy społecznej są odkodowane na podstawie zarówno norm materialnoprawnych, jak i procesowych oraz ustrojowych[40]. W u.p.s. rodzina jest zarazem podmiotem ochrony oraz świadczeniobiorcą (pomocy pieniężnej, rzeczowej, jak i psychologiczno-terapeutycznej)[41].

Kolejna z wymienionych ustaw określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych (zasiłek rodzinny i dodatki do niego, świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne, zapomoga wypłacana przez gminy, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka) oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 u.ś.r.). Trzeba zauważyć, że świadczenia rodzinne są formami wsparcia publicznoprawnego, skierowanymi do rodzin o trudnej sytuacji materialnej i najniższych dochodach. Co istotne, to typ pomocy ciągłej oraz trwałej, udzielanej z potrzeby: ochrony rodziny, wspierania wielodzietności, czy protekcji niepełnosprawnych[42].

Administracyjnoprawne ramy zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji kreuje u.p.o.u.a. Aksjologiczne podstawy unormowań tej regulacji zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, stwierdzając, że: „Przyjąć trzeba, iż celem ustawy i jednocześnie wartością podlegając ochronie jest dobro rodziny. Jeśli dojdzie do podejmowania decyzji w sprawie umorzenia należności [nienależnie pobranych z funduszu alimentacyjnego — przyp. aut.] organy powinny odpowiedzieć sobie na pytanie czy odmowa umorzenia należności służy dobru rodziny w tym konkretnym przypadku”[43].

Nowe instrumentarium wspierania rodziny jest kształtowane przez założenia u.k.d.r. Stosownie do art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy, określa ona zasady przyznawania członkom rodziny wielodzietnej uprawnień (polegających na przyznaniu korzystniejszego od ogólnie obowiązującego dostępu do towarów, usług lub innych form działalności) oraz sposób realizacji i finansowania tych zadań. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu przywołanej regulacji: „Jednym z elementów szeroko rozumianej polityki rodzinnej jest inicjatywa wsparcia rodzin wielodzietnych, tak ważnych dla rozwoju demograficznego Polski i promowania rozwoju

[40] Zob. I. Sierpowska: *Prawo pomocy społecznej*. Warszawa 2011, s. 32—35.

[41] Ibidem, s. 163.

[42] Ibidem, s. 213—214.

[43] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 października 2010 r., IV SA/Gl 1382/13, CBOSA.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

takiego modelu rodzicielstwa. Oprócz bezpośredniego wsparcia rodzin, istotne jest również kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności. Podejmowane działania mają na celu umacnianie oraz wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin"[44].

Zgodnie z art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1—4 u.p.z. regulacja ta określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, które są realizowane przez tzw. instytucje rynku pracy. Fundamentalnym unormowaniem związanym z zabezpieczeniem ekonomicznym rodziny, zawartym w ustawie, jest brak możliwości pozbawienia (przez starostę) statusu bezrobotnego: kobiety po urodzeniu dziecka, a także bezrobotnego po przyjęciu dziecka na wychowanie i spełnieniu innych szczegółowych warunków, z uwagi na brak zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia spowodowany opieką nad tym dzieckiem przez okres, przez który przysługiwałyby im określone świadczenia (art. 33 ust. 4g pkt 1 i 2 u.p.z.).

Ostatnia z ustaw zakwalifikowanych, jako regulacje związane z zabezpieczeniem socjalnym i ekonomicznym rodziny, reguluje zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów administracyjnych w tych sprawach (art. 1 u.d.m.). Jest to elementarny przykład wsparcia rodziny przez państwo, w przedmiocie zaspokajania potrzeb lokalowych i bytowych.

Charakteryzując normy prawa podatkowego, uwzględniające wartość dobra rodziny i będące jego ochroną, należy przywołać — w pierwszym rzędzie — następujące unormowania: ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[45] oraz ustawę z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[46].

Pierwszy z wymienionych aktów prawnych gwarantuje następujące mechanizmy uprzywilejowania prawnopodatkowego rodziny: uprawnienie małżonków do wspólnego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (przepisy art. 6 ust. 2—3a i 6a ust. 1 i 2 u.p.d.o.f.); możliwość zastosowania preferencyjnego mechanizmu opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wobec osób samotnie wychowujących dzieci (przepisy art. 6 ust. 4—4a u.p.d.o.f.); zwolnienia podatkowe obejmujące: świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne i pielęgnacyjne, świadczenie pieniężne w przypadku bezskuteczności alimentów, świadczenie z tytułu urodzenia dziecka, świadczenia z pomocy społecznej (art. 21 ust. 1 pkt 8, 9, 79 u.p.d.o.f.), które jest komplementarne i zbieżne systemowo z regulacjami związanymi z zabezpieczeniem ekonomicznym i socjalnym rodziny; czy odliczenie od podatku dochodowego kwoty na małoletnie dziecko (art. 27f u.p.d.o.f.).

[44] *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny, druk nr 2923, VII kadencja Sejmu*. http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2923 [data dostępu: 8 stycznia 2015 r.].

[45] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm., dalej zwana: u.p.d.o.f.

[46] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 86 ze zm., dalej zwana: u.p.s.d.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

Natomiast, unormowania u.p.s.d. chronią interes majątkowy rodziny poprzez: zwolnienia podatkowe obejmujące podatników z I i II grupy podatkowej, a więc osoby bliskie spadkodawcy lub darczyńcy (art. 4 ust. 1 pkt 5 i 5a u.p.s.d.); zwiększone kwoty wolne od podatku dla podatników I i II grupy podatkowej (art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.d.); preferencyjne zasady opodatkowania dla podatników I i II grupy podatkowej (art. 15 ust. 1 u.p.s.d.). Nadto, jak zasadnie zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny: „Zatem wprowadzone art. 4a zwolnienie podatkowe [dotyczące nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych przez członka najbliżej rodziny — przyp. aut.] stanowi realizację w sferze przepisów regulujących obowiązki podatkowe konstytucyjnej zasady uwzględniania dobra rodziny. Zasada ta znajduje swój wyraz w art. 18 Ustawy Zasadniczej gwarantującym rodzinie ochronę i opiekę RP oraz art. 71 ust 1 nakazującym państwu prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny. Narzuca to obowiązek wyboru takiego kierunku wykładni, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami (por. wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99)”[47]. Jak zauważyła Katarzyna Święch, czyniąc przyczynek do wyczerpujących wywodów w aspekcie pozycji rodziny w polskim prawie podatkowym, obok podstawowej funkcji fiskalnej regulacji związanych z opodatkowaniem elementarnej komórki społecznej, należy dostrzec, niemniej ważną, funkcję społeczną (związaną z realizacją celów innych niż podatkowe). Jak dalej stwierdziła autorka: „W tym kontekście należy podkreślić, że za jedną z podstawowych wartości (struktur) w funkcjonowaniu wspólnoty uznać należy rodzinę. W prawodawstwie państw demokratycznych pozostaje ona pod szczególną ochroną państwa […]. Funkcjonowanie rodziny jest więc podstawą istnienia państwa, właściwych relacji pomiędzy różnymi grupami społecznymi oraz pomiędzy kolejnymi pokoleniami. Wydaje się, że system podatkowy nie może pozostawać neutralny wobec tych wartości”[48].

Opisując unormowania służące ochronie wartości dobra rodziny poprzez przeciwdziałanie patologicznym, nielegalnym zjawiskom dotyczącym rodziny, należy zwrócić uwagę na ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[49]. Akt ten rozpoczyna się preambułą, będącą wzniosłym wstępem o charakterze aksjologicznym, uzasadniającym celowość przyjęcia określonych unormowań. Zważając na konieczność szerokiej ochrony wartości dobra rodziny, przed nieuprawnionymi i patologicznymi ingerencjami, w ustawie określono zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zasady postępowania wobec osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz wobec osób stosujących przemoc w rodzinie. We wspomnianej regulacji zawarto również mnogie instrumenty pozwalające sądom, organom ścigania i kuratorom na niezwłoczną reakcję nakierowaną na ochronę dobra rodziny.

[47] Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., II FSK 1952/08, CBOSA.

[48] K. Święch: *Pozycja rodziny*…, s. 13—14.

[49] Dz.U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493 ze zm., dalej zwana: u.p.p.r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

Ustawy materialnego prawa administracyjnego ustanawiają także ustrojowe oraz instytucjonalne ramy wspierania rodziny i jej członków. Wynikają one z norm zadaniowych (które to wyznaczają cele i zadania, które winny być realizowane przez administrację publiczną), a także z norm kompetencyjnych (kreujących kompetencje organów administracji publicznej). Stosownie do art. 6 u.p.p.r., zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Normy te wydzielają także zadania własne gminy, powiatu i województwa, związane z przedmiotem regulacji, a także zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat.

Nadto, fundamentem zinstytucjonalizowanych gwarancji uwzględniania dobra rodziny, jako wartości konstytucyjnej jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[50]. Jak stanowi preambuła wspomnianego aktu: „dla dobra rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju, i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci […] uchwala się, co następuje". W przytoczonym uroczystym wstępie — wyrażono *expressis verbis* istotę wprowadzonych rozwiązań normatywnych, tj. ochronę wartości dobra rodziny, a nadto dobra wszystkich jej członków. Ramy ustrojowe tej ochrony reguluje art. 3 ust. 1 i 2 u.w.r.p.z., stosownie do którego: obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej, które realizują go we współpracy ze środowiskiem lokalnym: sądami i ich organami pomocniczymi, policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi. Co więcej, instytucjonalna i ustrojowa ochrona wartości dobra rodziny jest realizowana w zgodzie z zasadą pomocniczości (art. 3 ust. 3 u.w.r.p.z.), a szczegółowy jej zakres reguluje dział VI (art. 176—190a u.w.r.p.z.), pt. Zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Katalog ustrojowych regulacji dotyczących ochrony wartości dobra rodziny zamyka ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka[51]. Organ ten, stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o Prawach Dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców, a przy wykonywaniu swoich uprawnień kieruje się dobrem dziecka oraz bierze pod uwagę, że naturalnym środowiskiem jego rozwoju jest rodzina (art. 1 ust. 2 i 3 u.r.p.d.). Nie można pominąć, że organ ten jest uprawniony (jako podmiot na prawach strony) do występowania w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Trzeba zaznaczyć, iż wykonywanie kompetencji

[50] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 332 ze zm., dalej zwana: u.w.r.p.z.

[51] Dz.U. z 2000 r., Nr 6, poz. 69 ze zm., dalej zwana: u.r.p.d.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

przez Rzecznika w zakresie ochrony praw dziecka pozostaje w ścisłym związku z zabezpieczeniem dobra rodziny, jako wartości konstytucyjnej.

Przepisy proceduralne, z istoty instrumentalnej funkcji — określania tylko sposobu realizacji kompetencji przez organy administracji publicznej i dochodzenia uprawnień lub prawidłowości określania obowiązków przez strony postępowania, nie odgrywają roli tak wiodącej, jak normy prawa materialnego — w ochronie i realizowaniu wartości dobra rodziny. Warto jednak zwrócić uwagę na regulację marginalizowaną przez organy administracji publicznej w postępowaniu jurysdykcyjnym. Mianowicie, zgodnie z art. 33 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego[52]: w sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości, co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Trzeba zwrócić uwagę, iż norma ta ma funkcję limitującą względem nadmiernego formalizmu w postępowaniu, gwarantując szybkie i skuteczne załatwianie spraw administracyjnych przez osoby związane więzami rodzinnymi. Niestety, niedookreśloność przesłanek powołanego przepisu (pojęcia nieostre — „niska waga sprawy", „istnienie i zakres upoważnienia") są przeszkodą w szerokim jego stosowaniu.

Wiodącą rolę w ochronie publicznych praw podmiotowych dotyczących rodziny i gwarantowaniu realizacji wartości dobra tej wspólnoty, odgrywają sądy administracyjne. Z przywoływanych w opracowaniu judykatów wynika fakt dostrzegania przez składy orzekające władzy sądowniczej konstytucyjnego standardu protekcji dobra rodziny i — co znamienne — uwzględniania tych ideałów we wnikliwie prowadzonej kontroli sądowoadministracyjnej. Trzeba zaznaczyć, iż sądownictwo administracyjne (coraz częściej) w wydawanych orzeczeniach prowadzi wartościowania z zakresu aksjologii prawa (w teorii prawa administracyjnego i judykaturze wyróżnia się szczególny rodzaj egzegezy tekstu prawnego, nazywany wykładnią aksjologiczną), chętnie wzmacniając wydawane orzeczenia rozważaniami na temat pozycji rodziny w świetle pryncypiów Ustawy Zasadniczej.

5 Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania skłaniają ku poglądowi o szczególnym statusie wartości dobra rodziny w polskim prawie administracyjnym. Omawiany ideał aksjologiczny jest rozumiany szeroko (normatywnie wdrażany za pomocą mnogich regulacji, określających zabezpieczenie ekonomiczne i socjalne, gospodarcze i fiskalne, mających wymiar zapobiegawczy, instytucjonalny oraz ustrojowy,

[52] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239

a także procesowy). Dobro rodziny obejmuje inne wartości prawa administracyjnego (m.in. dobro człowieka, moralność, sprawiedliwość społeczną i proceduralną) i jest zarazem względem nich komplementarne. Występuje jako wartość autoteliczna (sama w sobie niesie potężny ładunek aksjologiczny), dostrzegana przez ustawodawcę (w procesie legislacyjnym) i strzeżona przez sądy administracyjne (w procedurze badania prawidłowości konkretyzacji uprawnień i obowiązków) oraz Trybunał Konstytucyjny (w trakcie kontroli konstytucyjnej). Nie można jednak zapominać, iż bywa również ujmowane i wykorzystywane jako wartość instrumentalna, uzasadniająca zmiany prodemograficzne, leżąca u podstaw realizacji celów politycznych.

Łukasz Folak

The welfare of the family as the value in administrative law

S u m m a r y

In the article „The welfare of the family as the value in administrative law" the author researches axiological mainstay in the widest branches of public law and analyzes indicated legal interests and normative foundation of its protection. The first part of the essay contains the deliberations in regard to the complexity of legal guarantees and constitutional basis for distinction of the welfare of the family (including the judgments of the Constitutional Tribunal). The following section of paper includes discussion aimed to seek legal definition of the family, as well as is composed of examination of the value of welfare of the basic unit of society, without ignoring the issue of family subjectivity in administrative law. Subsequently, taking into consideration the case law of the administrative courts, the legislative acts of administrative law were analyzed, whose norms protect the welfare of the family (establishing public rights) in the following categories: regulations related to social security and economic; regulations concerning fiscal privilege in the tax law; law aimed at preventing pathological phenomena in the family; structural and institutional framework to support the family; procedural arrangements related to legal protection of the family. In conclusion, author recognizes the importance of family welfare in the polish administrative law, as an ideal that has a special status and is a subject of guarantees in legislative activity, jurisdiction exercised by the authorities and judicial review.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 3477983A35376239